

ROBERT DALSJÖ:

Sverige och Östersjön

Sveriges politik i Östersjöområdet har under efterkrigstiden ofta varit försiktig, i kontrast till statsledningens agerande vad gäller mer fjärran områden. Från baltutlämningen 1945 och framåt har Sverige givit intryck av att i många avseenden huka sig inför den sovjetiska jätten. Efter det kalla krigets slut och Sovjetväldets upplösning finns ännu mindre anledning att hålla fast vid den linjen. Hotet är nu inte i första hand invasion, utan snarare instabilitet. Ett mer aktivt och "europeiskt normalt" svenskt uppträdande, liksom hjälp till de baltiska staterna att markera sin suveränitet, skulle bidra till ökad säkerhet i vårt närområde.

Robert Dalsjö är avdelningsdirektör på FOA.

Militärt sett var Östersjön fram till Berlinmurens fall i praktiken helt dominerad av Sovjetunionen. Moskva kontrollerade de östra och södra stränderna och med sin stora militära styrka skulle man i krig kunna utöva sjöherravälde fram till åtminstone Bornholmshavet och till Sveriges och Finlands kustfarvatten. Vad övriga östersjöstater skulle ha kunnat göra var att försöka skydda sina kuster och att – i viss mån och för viss tid – bestrida Sovjets herravälde på det öppna havet.

Dessa förhållanden och Moskvas maktställning och maktanspråk i allmänhet fick genomslag i fredstid på olika sätt: sovjetiska örlogsfartyg uppträdde – kanske främst på internationellt vatten öster om Gotland – inte sällan som om de hade en särställning gentemot annan militär och civil sjöfart. Västliga fartyg prejadades eller bordades; sovjetiska övningar bedrevs på ett provokativt sätt och andra fartyg kördes bort från områden där sovjetiska övningar pågick. Under vattnet visade man tydligt att Moskvas intressen och anspråk på inflytande inte gjorde halt vid territorialgränsen. Den svenska reaktionen på det sovjetiska beteendet var tveksam: visst protesterade Sverige ibland eller fällde sjunkbomber, men Sverige skickade också signaler om anpassning och undvek att "provocera", bl a lades restriktioner på svenska örlogsfartygs uppträdande öster om Gotland.

Med murens fall och Warszawapaktens sammanbrott såg Östersjön ett tag ut att förvandlas från ett av Sovjet dominerat bakvatten till ett tänkbart konfrontationsområde i händelse av kris eller konflikt mellan Öst och Väst. Utan sovjetiska baser i Tyskland och Polen blev det militär-

politiska utgångsläget betydligt mer jämnt mellan de två parterna, vilket kunde öppna för konfrontation och incidenter i händelse av kris. Via Östersjön och dess luft- och sjöstrum skulle också de båda sidorna kunna nå varandra utan att behöva blanda in de nu fria staterna Polen och Tjeckoslovakien. Östersjön skulle vidare, som den innersta försvarszonen, kunna bli viktigare för Moskva och den sovjetiska flottan när de yttre zonerna av olika skäl fallit bort. Många menade också att en rivalitet på sikt skulle kunna uppstå i Östersjön mellan Sovjet och det förenade Tyskland.

Med Sovjetunionens upplösning har läget ännu en gång förändrats. Utan överhöghet över Estland, Lettland och Litauen, och — nota bene — under förutsättning att man också lämnar sina baser där, blir Rysslands marinstrategiska läge vid Östersjön trängt. Det enda tillträdet till Östersjön blir då några remsor av kusten vid S:t Petersburg och vid Kaliningrad/Königsberg, den senare avskuren från moderlandet.

Jämfört med situationen före november 1989 är skillnaden dramatisk och parallellerna med mellankrigstidens situation verkar påtagliga. I stället för att utöva sjöherravälde verkar nu Östersjöflottans uppgift bli att bestrida det. Inte bara baseringsmöjligheterna för fartyg och marinflyg påverkas av de baltiska staternas självständighet, utan även möjligheterna att genomföra en invasion över havet. Förändras gör också förutsättningarna för luftförsvaret av hjärtlandet, och, mer allmänt, förutsättningarna för olika slags maktprojektion på, över och under Östersjön.

Kaliningrads framtida roll

Hur stor den militärstrategiska förändringen slutligen blir beror bl a på hur regionen Kaliningrad/Königsbergs framtid ter sig och vilken militär roll det får. Området kan tänkas bli en framskjuten språngbräda, ett befäst härläger fullt av moderna militära förband. Å andra sidan kan det också bli en avsnörd och instängd bas med politisk snarare än militär betydelse, en sorts rysk motsvarighet till den amerikanska Guantanamo-basen på Kuba. Mellan dessa ytterligheter ligger "Östersjöns Gibraltar", en flott- och flygbas med påtaglig men främst defensiv kapacitet. Till dessa osäkerheter kommer att området kan bli en källa till instabilitet, särskilt om den politiska kontrollen från Moskva över de militära styrkorna uppfattas som svag eller om tvister uppstår kring transiträttigheter.

På den icke-militära sidan medförde Warszawapaktens och Sovjetunionens sammanbrott att Rysslands landkommunikationer med väst nu löper genom självständiga stater vilka tidigare förtryckts. Dessa kan tänkas ha ett långt minne. Den enda riktigt säkra transportvägen till väst går därför via havet, vilket kan öka Östersjöns betydelse som rysk försörjningsled. Förändringarna innebär också att Moskva har förlorat nästan hela sin tidigare stora ekonomiska-/fiskezon i Östersjön.

Revanschistiska strömmar

En viktig övergripande fråga är om Moskva på sikt kommer att anpassa den maktpolitiska aptiten i Östersjön till det förändrade läget. Detta är möjligt och i högsta grad önskvärt, men på intet sätt säkert. Förutsättningarna för maktprojek-

tion har visserligen försämrats, men samtidigt kan incitamenten att vid en kris "förbättra sitt läge" och "tillfredsställa legitima säkerhetsbehov" ha ökat. Starka revanschistiska strömmar finns också i Ryssland, där en allians mellan ryska nationalisterna och sovjetnostalgiker gör sig allt mer märkbar. Känslan av nationell förödmjukelse stiger, liksom besvikelsen över att reformerna och västanpassningen inte avkastat de omedelbara materiella förbättringar som man hade hoppats.

Vi får också dagligen bevis i tidningarna för att många ryssar och före detta sovjetmilitärer inte förstått eller i varje fall inte känslomässigt accepterat att sovjetunionen inte längre existerar och att bl a Estland, Lettland och Litauen är självständiga stater. De tror sig fortfarande ha rätt till en särställning, vilket märks tydligt vad gäller såväl frågan om trupptillbakadragandet som frågan om etniska ryssars ställning i de tre staterna. Att ubåtskränkningarna mot Sverige fortsätter är också ett oroande tecken på att de senare årens förändringar på sina håll inte accepterats, eller på att de ses som övergående.

Mot denna bakgrund borde det vara klart att ett snabbt tillbakadragande av de ryska förbanden i Estland, Lettland och Litauen inte bara är av baltiskt och principiellt, utan också av svenskt och reellt intresse. Likaså är det av intresse för Sverige att de ryska styrkorna i Kaliningrad/Königsberg-området får en storlek och sammansättning som inte överstiger legitima defensiva behov. Den svenska regeringen har hittills gjort en hel del för att främja ett ryskt tillbakadragande, men insatserna har framstått som halvhjärtade. Ätminstone den synliga politiken i baltiska frågor har tidvis givit intryck av tvek-

samhet och en ovilja att stöta sig med ryssarna.

Även om nu det värsta – ett ryskt inbördeskrig eller en revanschistisk regim i Moskva som åter ockuperar de baltiska staterna och hotar de övriga länderna runt Östersjön – inte inträffar, så medför det nya läget problem för Sverige, men också möjligheter.

Osäkerheten om framtiden är genuin, men en inte alltför vågad gissning är att den östra delen av östersjöbäckenet under lång tid kommer att präglas av ekonomisk svaghet, stora miljöproblem, folkligt missnöje och politisk oro, nationella motsättningar och allmän instabilitet. Moskva kommer alltför att vara militärt betydelsefull men ekonomiskt obetydlig. De nya staterna kommer att förbli bräckliga i många avseenden och se västerut för hjälp och stöd.

I en sådan situation är incidenter, gränstvister, myterier eller självsvådigt agerande från militära förband, privatverksamhet, stora flyktingströmmar, bråk om fiskerättigheter, dumpning av gifter m m inte osannolika. Situationen kompliceras av att de baltiska staterna för närvarande varken klarar av att övervaka sina territorialvatten och fiskezoner eller att upprätthålla ordning där. Samtidigt är Östersjön av särskild betydelse för balterna som den enda säkra förbindelsen med Väst.

Idéer har framförts om att dämpa eller lösa dessa problem med olika typer av rustningskontroll eller internationellt samarbete. Lämpliga och praktiskt genomförbara förslag saknas dock till större delen.

Demilitarisera inte Östersjön

Förslaget att demilitarisera Östersjön, framfört i aprilnumret av den respekterade amerikanska tidskriften *Proceedings*, är av flera skäl direkt olämpligt. Havens frihet är inte bara viktig som princip, utan också därför att flottstyrkor är, vid sidan av kärnvapen, det instrument som gör säkerheten global. Vänligt inställda flottstyrkor fungerar ofta som "utjämnare" när en liten stat ställs mot en mäktig granne, något som borde vara uppenbart för de flesta intresserade nordbor. En demilitarisering av Östersjön skulle också innebära att Ryssland, Tyskland och kanske Sverige bara behövde ombasera sina flottor, medan Finland, Estland, Lettland och Polen skulle stå utan skydd för sina sjögränser.

Den typ av marin rustningskontroll som skulle kunna tänkas bidra till stabilitet i Östersjön är möjligen frivilligt samarbete och "mjukare" förtroendeskapande åtgärder, såsom kontakter mellan flottor, procedurer för frivillig föranmälan av övningar, samt en gemensam signalhandbok för undvikande av missförstånd och oönskad friktion. En del av de idéer som förts fram av Gunnar Jervas om samarbete mellan nationella organ för sjötrafikkontroll, skulle också kunna vara värda att beakta i detta sammanhang.

Sveriges säkerhetspolitiska ansvar

Några potentiellt viktigare svenska bidrag till stabilitet i Östersjön ligger dock utanför rustningskontrollens område. Det första gäller en större och närmast permanent närvaro av svenska enheter på internationellt vatten i Östersjön. Visserligen har Emil Svenssons uttalanden i

denna riktning mött stark kritik från Pierre Schori, men frågan är ur internationell synpunkt inte alls kontroversiell. Svenskarna, som nu är på väg att lägga av neutralitetspolitikens kyskhetsbälte och bli normala européer, börjar upptäcka att landet, precis som andra länder, har nationella intressen som inte upphör vid tolvmilsgården. Många av dessa intressen är dessutom gemensamma med andra länder, t ex i EG eller ESK. Flottpatrullering och förmåga till krishantering är fullt normala och legitima sätt att markera och bevaka sådana intressen.

Inte minst kan det visa sig att man från europeiskt håll förväntar sig att Sverige, i egenskap av en rik nation och Östersjöns största strandägare, ska ta ett större säkerhetspolitiskt ansvar för att främja stabilitet och dämpa kriser i vårt eget närområde. Tyskland, som annars kanske skulle kunnat fylla den rollen, har tills vidare lagt Östersjön åt sidan för att inom ramen för NATO och WEU, i stället koncentrera sig på Nordsjön, Atlanten och Medelhavet.

En ändring av svenskt marint uppträdande med ökad tonvikt på patrullering och krishantering fordrar dock på sikt att också den svenska flottans struktur ändras; enkelt uttryckt behöver flottan större och mer sjödugliga fartyg som kan ligga ute längre och som — inte helt oviktigt — ser någorlunda imponerande ut. Fartygen bör vara flexibla och allsidigt användbara och förbanden bör ha en hög beredskap.

Värt att notera är också att större och allsidigt användbara fartyg skulle underlätta svenskt deltagande i multinationella operationer, en uppgift som av flera skäl kan komma att bli politiskt angelägen och nödvändig i framtiden. Deltagande med fartygsenheter på internationellt vatten

är, särskilt om alternativet är att skicka marktrupp, ett relativt okomplicerat och mindre krävande sätt att markera solidaritet.

En sådan omriktning måste rimligen gå ut över den traditionella uppgiften att möta en stort upplagd kustinvasion, men denna uppgift ter sig ändå mindre relevant, bl a mot bakgrund av förändringarna i närområdet. Om ett angrepp över Östersjön mot Sverige skulle bli aktuellt verkar metoden strategiskt överfall, liknande det tyska angreppet på Norge 1940, den rimligaste. Ett strategiskt överfall kräver inte att angriparen har mycket stora styrkor eller många baser; i ett rörigt Europa kommer det också att vara svårt för den angripne att i tid upptäcka anfallsförberedelser, tolka signaler och besluta om mobilisering. Denna typ av angrepp är också särskilt farlig från svensk synpunkt eftersom det svenska försvarets struktur och mobiliseringsberoende gör oss mycket sårbara.

I det senaste försvarsbeslutet prioriteras också försvarets uppgift att utgöra en "tröskel" mot ett strategiskt överfall. I detta sammanhang är det en fördel om svenska örlogsfartyg normalt ligger ute och därmed kan samla underrättelser, ge tidig varning och snabbt göra insatser. Självfallet behöver också armén förband lämpade för sk tröskeluppgifter, med hög be-

redskap, slagkraft och rörlighet. Sådana förband skulle dessutom vara användbara för krishantering och för multinationella insatser.

Den andra betydelsefulla insatsen Sverige kan göra för stabilitet i Östersjön är att ge de baltiska staterna möjlighet att själva övervaka sitt territorium, sina gränser och sina fiskeområden och att upprätthålla ordning där – ytterst att markera sin suveränitet. Att så kan ske är ett svenskt och västligt intresse – om inte baltarna kan, vem skall då ta hand om ryska myterier? Detta intresse borde Sverige och andra västländer befrämja genom att upphöra med sin vägran att sälja försvarsmateriel, och dessutom genom att hjälpa till med utbildning och uppbyggnad av försvarsmakterna.

Rimligen kommer de tre staterna framgent att vara militärt svaga jämfört med sin store granne, men militärt försvar är därför inte på något sätt hopplöst för dessa länder – det är tvärtom nödvändigt. Även relativt små styrkor skulle kunna bjuda så pass mycket motstånd att en kuppattad invasion inte kan genomföras utan stridsbilder på t ex CNN. En blygsam hjälp med försvarsmateriel och utbildning skulle också kunna ge påtagliga resultat vad gäller förmåga till övervakning och att upprätthålla ordning, och därmed verka krisförebyggande.